

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

PROJET
2005/2249(INI)

4.4.2006

PROJET DE RAPPORT

relatif à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique
(2005/2249(INI))

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité
alimentaire

Rapporteur: Caroline Lucas

Rapporteur pour avis (*):
Jeanine Hennis-Plasschaert, commission des transports et du tourisme

(*) Coopération renforcée entre commissions – article 47 du règlement

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

relative à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique (2005/2249(INI))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée: Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique (COM(2005)0459),
 - vu sa résolution du 16 novembre 2005 intitulée Vaincre le changement climatique planétaire¹,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et l'avis de la commission des transports et du tourisme (A6-0000/2006),
- A. considérant que l'UE s'est engagée à réaliser l'objectif de prévenir les changements climatiques et à limiter le réchauffement global à +2°C par rapport aux niveaux antérieurs à l'industrialisation,
- B. considérant que la contribution au changement climatique est importante et croît rapidement,
- C. considérant que l'aviation internationale n'est soumise ni aux obligations au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et du protocole de Kyoto, ni à d'autres engagements internationaux sur les changements climatiques,
- D. considérant que l'UE doit montrer la voie à suivre dans la lutte contre les changements climatiques et, en entreprenant des démarches rapides au niveau régional, servir d'exemple pour traiter les impacts de l'aviation sur le climat,
1. salue la communication de la Commission et sa reconnaissance par celle-ci de la nécessité d'un paquet de mesures complet incluant des instruments juridiques, économiques, technologiques et opérationnels afin de traiter en totalité les impacts environnementaux de l'aviation, en appliquant le principe du pollueur-payeur et en assurant une internalisation totale des coûts;
 2. souligne que l'objectif global des instruments politiques choisis doit être la réduction de l'impact de l'aviation sur les changements climatiques;
 3. soutient pleinement l'intention de la Commission de chercher à instaurer des taxes sur le kérosène, et appelle celle-ci à s'y atteler immédiatement en demandant une taxe sur tous les vols domestiques et intracommunautaires (en prévoyant la possibilité d'en exempter tous les transporteurs opérant sur des routes fréquentées par des transporteurs extracommunautaires);

¹ Textes adoptés, P6_TA(2005)0433.

4. souligne l'urgence d'obtenir des résultats dans le cadre des négociations en cours sur les accords de service aérien, de l'accord avec les États-Unis en particulier, afin de permettre de manière inconditionnelle la taxation du carburant fourni aux transporteurs communautaires et extracommunautaires sur une base équitable;
5. défend énergiquement la fin de l'exemption TVA dont bénéficie le transport aérien afin de poursuivre l'harmonisation des conditions applicables à l'aviation et aux autres secteurs du transport;
6. encourage l'instauration de redevances visant à faire progresser l'internalisation totale des coûts, en fonction de leur rôle et de leur importance, en reflétant la mesure dans laquelle tout système d'échange de droits d'émissions répond aux critères exposés ci-après;
7. souligne que la gestion du trafic aérien doit examiner d'urgence sa contribution à la lutte contre la formation des traînées de condensation et des cirrus;

Concernant l'inclusion de l'aviation dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE)

8. reconnaît que l'échange d'émissions a le potentiel pour jouer un rôle dans le cadre d'un paquet global de mesures traitant des impacts de l'aviation sur le climat, à condition que ce système soit conçu de manière appropriée;
9. souligne que le système d'échange de quotas d'émission sera efficace au niveau environnemental à condition que son champ d'application géographique soit suffisamment large, qu'un plafond strict soit imposé, que l'allocation initiale fasse l'objet d'une vente aux enchères et que l'impact climatique soit intégralement pris en charge;
10. propose l'instauration d'un système distinct applicable aux émissions de l'aviation, sachant que le secteur de l'aviation serait en réalité incapable de les vendre dans le cadre du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) en raison de l'absence d'obligations contraignantes en matière d'émissions de l'aviation internationale dans le cadre de la CCNUCC et du protocole de Kyoto;
11. note que la comptabilisation serait sensiblement simplifiée au moyen d'un système séparé et fermé; s'il existe une passerelle permettant aux compagnies aériennes de procéder à des achats sur le SCEQE, ceux-ci doivent s'effectuer sur une base soigneusement limitée;
12. souligne qu'une phase pilote, sous forme de système séparé, doit au minimum couvrir la période 2008-2012 avant l'intégration finale de l'aviation dans le SCEQE global;
13. note que l'entrée potentielle de crédits extérieurs dans un système séparé (par exemple, le mécanisme pour un développement propre et application conjointe (MDP/AC)), ou de crédits émanant de systèmes régionaux de plafonds et de commerce dans des pays non parties au protocole de Kyoto, doit être plafonnée à un niveau garantissant que le secteur contribue à réaliser l'objectif global de prévention des changements climatiques;
14. propose, dans l'optique de l'intégration finale de l'aviation dans le SCEQE global, l'application de conditions particulières afin d'empêcher toute distorsion du marché par

rapport à des secteurs moins protégés: un plafond applicable au nombre de droits d'émission qu'il peut acheter sur le marché ainsi qu'une norme rendant obligatoire la réalisation d'une partie des réductions d'émissions nécessaires sans recourir au trading avant de pouvoir acheter des permis;

15. appelle la Commission à instaurer des instruments politiques complémentaires afin de traiter les impacts hors CO₂ de l'aviation parallèlement au SCEQE; quand des incertitudes subsistent quant à ces impacts, la politique doit se baser sur le principe de précaution;
16. souligne que si un paquet de ce type ne peut être mis sur pied en parallèle, l'intégrité environnementale est à assurer par l'intermédiaire du SCEQE, au moyen de multiplicateurs applicables aux émissions de CO₂;

Concernant le champ d'application du système propre à l'aviation

17. estime que le système propre à l'aviation doit couvrir tous les vols à destination et en provenance de l'Union européenne afin de garantir des conditions identiques à tous les opérateurs possédant des profils de parcours différents, d'éviter les distorsions du marché en faveur de vols à destination de pays extracommunautaires, d'assurer l'efficacité environnementale, de prévenir toute subvention croisée et d'influencer la conception des appareils;

Concernant l'allocation initiale

18. souligne que l'allocation initiale totale est à définir en fonction de l'objectif découlant de l'engagement de Kyoto. Elle ne doit en aucun cas permettre une augmentation des émissions par rapport à l'année de référence;
19. estime que le montant de l'allocation initiale est à fixer au niveau communautaire, un niveau défini par les États membres risquant de déboucher sur une allocation initiale trop généreuse provoquant une distorsion du marché et affectant l'efficacité environnementale du système;

Concernant la méthode d'allocation

20. estime que la vente aux enchères est le meilleur mode de distribution des quotas. Il reflète la nature dynamique du secteur, sans défavoriser les nouveaux arrivants ni les régions qui se développeront encore dans ce secteur;
21. note que la vente aux enchères satisfait par ailleurs au principe du pollueur-payeur, ce qui accentue les bienfaits environnementaux si les revenus sont alloués de manière appropriée, et qu'elle récompense automatiquement les bonnes performances passées et à venir des opérateurs;
22. souligne que l'allocation gratuite des droits, que ce soit à l'ancienneté ou sur la base d'études comparatives, discriminerait les opérateurs entrant dans le système après la période initiale d'allocation, étant donné que ceux-ci devraient acheter tous leurs quotas au lieu de les recevoir gratuitement;

23. note que l'allocation gratuite des droits, que ce soit à l'ancienneté ou sur la base d'études comparatives, conduira à des bénéfices inattendus pour le secteur aux dépens du consommateur, en raison du calcul du coût marginal sur la base du prix du marché des quotas en dépit de l'allocation gratuite; souligne que ce n'est pas l'objectif de la politique;
24. l'allocation gratuite sur la base d'émissions anciennes constitue l'option la moins efficace, puisqu'elle pénalise les démarches précoces mises en œuvre par les compagnies aériennes. Une allocation gratuite fondée sur des études comparatives est légèrement plus intéressante en théorie, mais risque de s'avérer excessivement complexe et bureaucratique. En outre, toutes les méthodes de calcul comportent des difficultés s'agissant de définir la véritable performance optimale;

0

0 0

25. demande au président de transmettre cette résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'aviation fait aujourd'hui partie intégrante de la société, elle satisfait au désir de parcourir rapidement de longues distances. Elle facilite la cohésion sociale et les échanges culturels et contribue à hauteur d'environ 4,1 millions d'emplois et 228 milliards d'euros à l'économie communautaire par le biais d'impacts directs, indirects et induits¹.

Toutefois, il faut tenir compte du fait que les émissions provenant de l'aviation augmentent rapidement, ce qui entrave les progrès des autres secteurs. L'UE s'est engagée à éviter les changements climatiques dangereux en limitant le réchauffement à +2°C par rapport aux niveaux antérieurs à l'industrialisation, ce qui se traduit par des réductions d'émissions de l'ordre de 15 à 30 % d'ici 2020 et de l'ordre de 60 à 80 % d'ici 2050 pour l'UE². Entre 1990 et 2003, les émissions émanant de l'aviation internationale dans l'UE ont augmenté de 73 %, ce qui correspond à une croissance annuelle de 4,3 %³. À ce taux, les émissions émanant de l'aviation neutraliseront plus d'un quart des réductions requises par les objectifs de Kyoto pour l'UE d'ici 2012⁴.

De plus, l'impact total de l'aviation sur le climat est estimé être 2 à 4 fois supérieur à l'impact lié au CO₂⁵, même sans tenir compte des effets potentiels de l'augmentation des cirrus.

Les efforts de l'industrie pour réduire ses émissions sont les bienvenus. Mais selon les prévisions d'Eurocontrol, le nombre de vols dans l'UE devrait plus que doubler d'ici 2020, par rapport à 2003. Les taux de progression technologique et opérationnelle (historiquement 1 à 2 % par an⁶) seront insuffisants pour compenser cette croissance.

Contexte politique

L'aviation internationale n'est soumise ni à Kyoto ni à d'autres engagements. L'article 2.2 du protocole de Kyoto prie instamment les États de limiter ou de réduire les gaz à effet de serre dus à l'aviation internationale par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), mais celle-ci ne prévoit actuellement aucune solution mondiale. Des travaux sont en cours pour concevoir des orientations en matière de systèmes d'échange d'émissions, pas davantage.

L'aviation n'est pas soumise aux taxes sur le carburant ni à la TVA et elle bénéficie de différentes aides d'État. Ces privilèges historiques bénéficient principalement aux personnes aisées tant à l'échelle mondiale (la majorité des vols mondiaux sont effectués par des ressortissants de pays développés) qu'en Europe (ce sont les individus disposant des revenus les plus élevés qui voyagent le plus par avion).

Le secteur de l'aviation est également beaucoup moins vulnérable que d'autres secteurs aux distorsions économiques induites par une augmentation des prix du CO₂, sachant qu'il ne peut faire l'objet d'importations ou d'exportations (un vol entre Londres et New York ne peut être remplacé par un vol entre Montréal et Tokyo). Il est donc possible d'utiliser des instruments

¹ ATAG (2005): «*The Economic and Social Benefits of Air Transport*» p.25.

² Conclusions du Conseil Environnement de mars 2005.

³ Communication de la Commission COM(2005)0459, p.2.

⁴ p.5, *ibid.*

⁵ IPCC 1999.

⁶ Évaluation des incidences de la Commission COM(2005)0459, p.5.

politiques non discriminatoires sans affecter la compétitivité de l'industrie communautaire de manière significative, la réglementation stricte du marché limitant la concurrence des compagnies aériennes extracommunautaires par le biais d'accords de service aérien (ASA) bilatéraux. Tout changement en faveur d'autres modes de transport à la suite de ces politiques contribuerait à résorber la discrimination historique par rapport à d'autres secteurs apparentés à l'aviation et s'avérerait avantageux en termes climatiques. Il faut noter que l'aviation est le mode de transport en commun produisant le plus de gaz à effet de serre sur de courtes distances (pour lesquelles il existe des alternatives), avec des émissions de 132 g de CO₂ par passager et par kilomètre, contre 15,7 à 50,8 g de CO₂ dans le cas des trains de transport de passagers¹.

C'est pourquoi il est capital que l'UE – en tant qu'acteur clé de l'aviation mondiale ayant des obligations juridiques dans le cadre de la CCNUCC – prenne des initiatives et profite des avantages liés à son statut d'exemple en matière d'action régionale précoce. Ceci est reconnu par l'engagement du 6^e programme d'action pour l'environnement², réaffirmé dans les conclusions du Conseil de décembre 2005, d'identifier «*les mesures spécifiques visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre par l'aviation si aucune mesure de ce type n'est prise au sein de l'OACI d'ici 2002.*»

Comme le note la Commission, l'objectif global des politiques doit être de garantir que l'aviation «*ne pèse pas sur la réalisation de l'objectif global mais contribue, au contraire, à l'atteindre*»³. Il s'ensuit que ces politiques doivent (au minimum) inclure des objectifs conformes aux objectifs communautaires actuels (-8 % d'ici 2010 par rapport à 1990), et futurs (-30 % dans l'Union d'ici 2020 par rapport à 1990) dans le cadre de Kyoto. Elles doivent également couvrir intégralement l'impact climatologique de l'aviation, sur la base du principe de précaution en cas d'incertitude.

Ensemble de mesures

Pour garantir que les encouragements aux compagnies aériennes atteignent leur objectif et éviter les incitants pervers au niveau de la demande, la politique doit respecter le principe du pollueur-payeur, en intégrant toute externalité liée au changement climatique. Selon la Commission, «*le secteur du transport aérien n'est pas contraint, à l'heure actuelle, de payer les coûts externes de ses effets sur le climat ni aucune charge équivalente. Il s'agit d'un dysfonctionnement du marché qui contribue à la dépendance excessive à l'égard du transport aérien et sous-optimise l'investissement dans les nouvelles technologies et procédures opérationnelles réduisant ces effets.*»⁴

Il faut dès lors saluer la communication de la Commission et la reconnaissance par celle-ci de la nécessité d'un paquet de mesures complet incluant des instruments juridiques, économiques, technologiques et opérationnels. Son intention affirmée de chercher à instaurer des taxes sur le kérosène, conformément à la directive sur la taxation des produits énergétiques (2003/96/CE), est très importante eu égard au déséquilibre existant entre le traitement de l'aviation et des autres modes de transport. Ceci devrait commencer par une taxe sur tous les vols domestiques et intracommunautaires (avec une possibilité d'exemption pour

¹ Tableau 62, p.133, annexe 1 INFRAS/IWW octobre 2004: «*External Costs of Transport*».

² Décision du Parlement européen et du Conseil n° 1600/2002/CE, JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

³ Communication de la Commission, p.3.

⁴ Évaluation des incidences de la Commission, p.8.

tous les transporteurs opérant sur les routes fréquentées par des transporteurs extracommunautaires). Les négociations en cours sur l'ASA doivent, dans le même temps, continuer afin de permettre la taxation graduelle des transporteurs communautaires et extracommunautaires sur une base équitable.

La fin de l'exemption TVA permettrait de poursuivre l'harmonisation des conditions applicables au transport aérien et d'engranger des bénéfices fiscaux et environnementaux. Les redevances sur les émissions devraient être fixées à un niveau reflétant l'étendue avec laquelle les autres mesures ne parviennent pas à garantir l'intégration totale des coûts, et pourraient s'avérer particulièrement appropriées en tant que mesure annexe pour traiter des impacts hors CO₂. Les améliorations de la gestion du trafic aérien pourraient réduire la consommation moyenne de carburant de 8 à 18 %¹, ce qui résulterait en des diminutions des émissions.

Échange d'émissions

Le point principal est toutefois l'échange d'émissions. Un système d'échange ne remplace pas la nécessité d'autres mesures, mais il a le potentiel pour jouer un rôle, à condition d'être correctement conçu. Étant donné que l'échange d'émissions dans l'aviation est un concept nouveau du point de vue juridique, l'UE devrait exploiter la liberté que cela comporte pour établir un cadre fort, pouvant éventuellement être reproduit à plus grande échelle. Pour que son efficacité environnementale soit maximale, un système d'échange d'émissions doit satisfaire aux principes suivants:

-Impacts hors CO₂

D'autres instruments politiques doivent être instaurés *parallèlement* au SCEQE pour traiter intégralement les impacts climatiques. Les instruments liés directement aux impacts en question devraient selon toute vraisemblance induire le comportement le plus efficace, même si les multiplicateurs applicables aux émissions de CO₂ sont une alternative provisoire si aucune mesure individuelle appropriée n'est possible en parallèle.

-Relation aux autres systèmes d'échange d'émissions

Une option sérieuse consiste en la création d'un système distinct et clos pour l'aviation. Comme le protocole de Kyoto ne couvre pas l'aviation internationale, aucune unité de quantité attribuée (UQA) n'a été octroyée au secteur. Cela signifie que ses membres ne peuvent pas les vendre dans le cadre du SCEQE. En principe, ils peuvent acheter dans le système principal et revendre ensuite *ces* crédits, mais cela complique sérieusement le système de comptabilisation liant le SCEQE au protocole de Kyoto. Même si plusieurs options pour tenter de surmonter ce problème ont été envisagées, le fait est que la comptabilisation sera substantiellement simplifiée par un système séparé.

Même si une solution satisfaisante aux difficultés administratives est trouvée, de nombreux secteurs déjà couverts par le SCEQE sont inquiets de l'effet éventuel de l'inclusion de l'aviation sur les prix du carbone (compte tenu du fait qu'en tant que secteur protégé, il pourra tolérer des prix plus élevés que beaucoup d'autres. Outre ses effets négatifs directs sur d'autres secteurs de l'économie, le fait qu'une pression excessive sur les industries vulnérables et consommant beaucoup d'énergie pourrait faire sauter le plafond est une réalité politique importante), ce qui accentuerait encore les progrès décevants effectués par l'UE en

¹ IPCC 1999.

matière de réduction des émissions.

L'inclusion des émissions de l'aviation dans les objectifs internationaux dans la prochaine phase des accords sur les changements climatiques – ce qui est clairement souhaitable – supprimerait les difficultés de comptabilisation, mais elle est impraticable avant 2012. Un bon usage pourrait être fait de la période 2008-2012 avec le lancement d'une phase pilote, sous forme de système séparé, afin d'enregistrer une expérience pratique ayant une portée maximale visant à élaborer les règles nécessaires à garantir l'intégrité environnementale. Les restrictions à l'entrée de crédits extérieurs (MDP/AC ou les liens éventuels avec les systèmes de plafonds et d'échanges avec des pays non parties au protocole de Kyoto) seront nécessaires pour garantir le respect de l'objectif global.

Tout accord par lequel l'aviation est intégrée dans un système d'échange des émissions plus large devra tenir compte du statut protégé du secteur et appliquer les conditions appropriées, par exemple un plafond au nombre de droits d'émissions que le secteur de l'aviation pourrait acheter sur le marché (afin d'éviter une distorsion du marché vis-à-vis des secteurs moins protégés), et une obligation pour l'aviation de réaliser une partie des réductions d'émissions nécessaires avant de pouvoir acheter des droits.

-Portée géographique

L'efficacité environnementale sera optimale avec un système couvrant tous les vols au départ et à destination de l'Europe, en termes de couverture des vols et d'influence sur la conception des avions. Un système couvrant uniquement les vols intracommunautaires provoquera également une distorsion du marché en faveur des destinations extracommunautaires, avec des conséquences négatives sur le climat (les personnes parcourant probablement des plus longues distances) et l'industrie touristique de l'Europe. Le risque de voir les voyageurs changer de destination, ainsi que de subvention croisée, signifie qu'une couverture large est également nécessaire pour garantir des conditions équitables aux opérateurs présentant des profils de parcours différents.

-Plafond

L'allocation initiale totale est à définir en fonction de l'objectif découlant de l'engagement de Kyoto. Pour des raisons pratiques et afin d'éviter une allocation initiale trop importante, celle-ci doit être fixée au niveau communautaire. Toute augmentation des émissions par rapport à l'année de référence ne sera pas compatible avec l'objectif: l'industrie peut toutefois s'étendre, mais uniquement dans certaines limites environnementales. Tout manquement à l'objectif de Kyoto en raison d'un SCEQE devra être compensé par le renforcement d'autres mesures.

-Distribution des allocations

Une méthode est nécessaire pour refléter correctement la nature dynamique du secteur; pour récompenser les bonnes performances passées et futures; et pour satisfaire au principe du pollueur-payeur. La vente aux enchères satisfait à ces trois critères automatiquement et efficacement: les nouveaux entrants auront un accès équitable aux droits d'émission; le nombre de quotas devant être acheté par un opérateur, quelle que soit sa taille, sera directement lié à ses progrès en matière de réduction des émissions par tonne au kilomètre; et il faudra payer pour les quotas, ce qui générera des revenus dans un but environnemental.

L'allocation gratuite des droits, que ce soit à l'ancienneté ou sur la base d'études

comparatives, ne satisferait pas au principe du pollueur-payeur, qui ne pourrait être réalisé que par des redevances sur les émissions ou des mesures similaires. En fait, l'expérience des SCEQE suggère qu'un tel système *récompenserait* le pollueur par le biais de profits inattendus pour le secteur, aux dépens du consommateur, à hauteur de 1,34 à 4 milliards d'euros par an, en raison du calcul du prix marginal sur la base du prix du marché des quotas¹.

L'allocation gratuite, quel que soit le système de distribution, discriminera également les opérateurs qui entrent dans le système après la période d'allocation initiale, étant donné (excluons les solutions connaissant des problèmes de définition «*pratiquement insurmontables*»²) que ces entités devront acheter tous leurs quotas, contrairement aux entités préexistantes qui ont reçu les leurs gratuitement.

En termes d'encouragement aux bonnes performances, l'allocation gratuite basée sur l'ancienneté des émissions est le pire choix. Vu que les allocations seraient calculées sur les émissions passées et actuelles, toute action préventive serait sévèrement punie. L'allocation gratuite sur la base d'études comparatives est meilleure en théorie, mais elle risque d'être trop compliquée et bureaucratique, étant donné qu'aucune méthode de calcul ne peut déterminer de manière fiable les meilleures performances réelles.

¹ CE Delft (juillet 2005): «*Giving Wings to Emissions Trading*» p. 163.

² *ibid* p.95.